



Proposição: PLEI - Projeto de Lei
Número: 000082/2022
Processo: 9466-00 2022

Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica

DIRETORIA JURÍDICA

PARECER Nº: 68/2022.

PROCESSO Nº: 9.466/2022.

PROJETO DE LEI Nº: 82/2022.

EMENTA: "Dispõe sobre a recomposição de vencimentos dos servidores da Câmara Municipal de Juiz de Fora, os valores das gratificações legislativas e dá outras providências".

AUTORIA: Mesa Diretora.

I. RELATÓRIO

Solicita-nos o ilustre Vereador Luiz Otávio Fernandes Coelho, Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, análise jurídica do Projeto de Lei nº 82/2022, de autoria da Mesa Diretora, que: "Dispõe sobre a recomposição de vencimentos dos servidores da Câmara Municipal de Juiz de Fora, os valores das gratificações legislativas e dá outras providências".

II. FUNDAMENTAÇÃO

A vertente proposição visa a recomposição dos vencimentos e remuneração dos servidores da Câmara Municipal, extensiva aos inativos e pensionistas do Legislativo, com revisão geral anual no patamar de 10,06%, correspondente à variação do Índice de Preços ao Consumidor

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P224355



IPCA.

A revisão geral anual, nos termos do comando constitucional que a estabelece, constitui-se em direito subjetivo de todos os servidores públicos municipais, independentemente desses estarem ligados ao Poder Executivo ou Poder Legislativo da localidade. Essa afirmação ganha especial significado ao considerar-se que o texto constitucional consignou expressamente a impossibilidade de aplicar-se distinção de índices e critérios entre os servidores do ente federativo para a concessão da revisão, tal qual se extrai do disposto no inciso X do art. 37 da Constituição da República, verbis:

Art. 37. (...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Resta claro, portanto, que os índices a serem empregados para a operacionalização da revisão salarial dos servidores públicos ligados a um ente federado específico, não podem apresentar distinções, devendo ser estendido idêntico tratamento a todos os agentes públicos da esfera governamental que realizará a referida revisão geral anual, haja vista estipulação da Carta Magna.

JOSÉ MARIA PINHEIRO MADEIRA¹ faz as seguintes considerações acerca da citada distinção entre reajuste e revisão geral anual:

REAJUSTE: O reajuste pressupõe uma situação anterior que o justifique e um ato específico que o institua. Exemplo são os reajustes que eventualmente se estabelecem a determinadas carreiras, e que somente a elas são instituídos, não sendo extensíveis a nenhuma outra.

Outras vezes pretende-se beneficiar uma classe específica, seja em decorrência de reivindicações, seja espontaneamente, para extinguir defasagem salarial, e se concede o reajuste àquela classe.

Este, entretanto, não alcança nenhuma outra classe de servidores, mesmo que porventura

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P224355



se encontre em idêntica situação de defasagem salarial, e, igualmente, já tenha manifestado reiteradas reivindicações rogando pelo aumento de sua remuneração ou subsídio.

Portanto, a aplicação deste aumento, que depende de lei específica, está atrelada a condutas do âmbito administrativo e do campo da discricionariedade, pois que demandará decisão administrativa, observados os critérios da oportunidade e da conveniência.

O aumento de vencimentos pode ser concedido a qualquer momento e em qualquer índice, aplicando-se, todavia, o princípio da razoabilidade e observada a discricionariedade do administrador, razão pela qual, em virtude da sua total imprevisão, necessitará de prévia dotação orçamentária e de lei específica a ser desencadeada por iniciativa privativa de cada Poder.

REVISÃO: Já a revisão remuneratória está assegurada anualmente pelo artigo 37, X, da Constituição Federal e deve ser concedida em índice capaz de recompor as perdas inflacionárias, razão do termo "revisão".

Destarte, em virtude da sua total previsibilidade, a revisão geral será concedida automaticamente, ou seja, sem a necessidade de lei específica e de prévia dotação orçamentária, assim como ocorre, por exemplo, com o pagamento das férias e do 13º salário.

REVISÃO GERAL ANUAL: A parte final da redação do inciso X do art. 37, alterada pela EC nº 19/98, se refere à revisão geral anual, que a princípio é um instituto diverso do reajuste, ou alteração, conforme dita a Constituição Federal.

A revisão geral, de fato, não formaliza um aumento propriamente dito, em tese, não corresponde a uma majoração na remuneração ou no subsídio, mas representa uma revisão, que visa à reposição do poder aquisitivo dos vencimentos do servidor, que em razão dos índices inflacionários, se tornaram defasados.

Ademais, ao contrário do que ocorre com o reajuste, não se aplica à revisão o princípio da reserva legal, em outras palavras, não se submete ao princípio da reserva de lei aplicável incontestavelmente ao aumento da remuneração e do subsídio dos servidores, conforme já deixou consignado decisão do Supremo Tribunal Federal.



A revisão geral anual, ou a revisão geral de remuneração tem o fito de aplicar a devida recomposição salarial, em homenagem ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos, dispensando a edição de lei específica para dispor sobre a sua existência e aplicação.

Levando-se em conta que no Brasil, em tese, os índices de inflação não mantêm um patamar baixo ou estável, o legislador constituinte originário teve a sensibilidade de trazer a previsão de uma revisão periódica que se relacione à perda do poder de compra ou de aquisição da moeda.

Não obstante, é de se registrar que a redação original do inciso X do art. 37 não fazia nenhuma menção ao período em que esta deveria se efetivar, mas foi a EC nº 19/98 que introduziu a obrigatoriedade de que essa seja anual.

Em suma, enquanto a revisão geral anual tem por destinatário a integralidade dos servidores e objetiva recompor a perda inflacionária, o reajuste focaliza determinado segmento e almeja proceder à reestruturação de determinada categoria.

Note-se que é possível, mediante lei, o reajuste salarial de determinada categoria, sem que signifique obrigatoriamente o direito à extensão aos demais servidores de categorias diversas, uma vez que a igualdade genérica do funcionalismo, não os iguala em vencimentos e vantagens.

Nesse sentido, decidiu o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, conforme se verifica no Informativo de Jurisprudência nº 57, de 7 a 20 de novembro de 2011, verbis:

Trata-se de consulta indagando se o índice e a data utilizados para a revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos do Poder Legislativo seriam os mesmos a incidir sobre a revisão geral anual da remuneração dos servidores desse mesmo Poder e, de igual modo, no âmbito do Poder Executivo. Inicialmente, o relator, Cons. Cláudio Couto Terrão, aduziu que o art. 37, X, da CR/88 tem dois comandos: o primeiro impõe a fixação ou alteração da remuneração dos agentes públicos e o segundo assegura a revisão geral anual aos agentes públicos, sempre na mesma data e sem distinção de índices. Explicou que, embora a fixação, a alteração e a revisão devam ser instituídas por lei em sentido material e observada a competência privativa para cada caso, o ato-norma de fixação da remuneração ou do subsídio e o de sua alteração (esta última também chamada de aumento ou reajuste) não se confundem com o ato-norma de revisão, que é mera recomposição do valor da moeda em decorrência de seu desgaste no tempo. Após apresentar distinção entre aumento (ou reajuste) e revisão, concluiu ser possível, no âmbito do Executivo municipal, que se conceda aumento para uma determinada categoria profissional (a dos professores, por exemplo) sem sua concessão para outra (a dos policiais, por exemplo). Frisou, no entanto, não ser possível a realização de revisão para uma categoria sem que se faça para outra, se ambas integrarem a mesma



estrutura orgânica (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas) e entidade política estatal (União, Estados, DF e Municípios). Ressaltou que tanto a revisão quanto a fixação ou a alteração devem observar a iniciativa privativa em cada caso, em homenagem aos princípios federativo e da separação de poderes, previstos respectivamente nos arts. 1º e 2º da CR/88. Registrou que, não obstante deva ser observada a iniciativa privativa mesmo para fins de revisão, as estruturas orgânicas de qualquer entidade política devem estar atentas para evitar, ao máximo, distinções nos índices adotados, sob pena de ferir o tratamento isonômico que a Constituição quis dar aos servidores públicos. Em razão do exposto, concluiu que: a revisão de remuneração ou subsídio não se confunde com sua fixação ou alteração, devendo ser observada em cada entidade política a iniciativa privativa de cada Poder ou Órgão. Desse modo, em âmbito municipal, é da Câmara Municipal a competência para promover a revisão geral anual da remuneração de seus servidores e de seus agentes políticos, assim como é do Executivo a iniciativa de lei para promover a revisão geral anual da remuneração de seus servidores e agentes políticos. Além disso, sendo a revisão decorrente de um só fato econômico, que é a corrosão uniforme do poder aquisitivo da moeda, não se devem adotar datas e índices distintos entre servidores e agentes políticos da mesma entidade política. Por essa razão, apesar de inexistir regra expressa vinculando a revisão feita por uma unidade orgânica com a realizada por outra, o índice e a data adotados por aquela que a instituiu primeiramente devem ser considerados, por vinculação lógica, pelas demais estruturas orgânicas da mesma entidade política. O parecer foi aprovado por unanimidade. (destacamos) (Consulta n. 858.052, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, 16.11.11)

Também o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou pela possibilidade do aumento da remuneração de determinada categoria de servidores públicos, não se confundindo, contudo, com a revisão geral anual. Vejamos:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. MILITAR DAS FORÇAS ARMADAS. LEI N. 11.784/2008. POSSIBILIDADE DE REAJUSTES SETORIAIS DE SOLDOS/PROVENTOS. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório 1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, alínea a, da Constituição da República contra julgado da 1ª Turma Recursal do Juizado Especial Federal Seção do Estado do Rio Grande do Sul, que manteve a sentença pela improcedência do pedido nos termos seguintes: "Busca a presente demanda o reconhecimento do direito à majoração de soldo, mediante aplicação do maior índice de reajuste previsto no Anexo LXXXVII da Lei nº 11.784/08, com o pagamento das diferenças retroativas, havidas desde o mês de janeiro de 2008. A Lei nº 11.784/08, ao estabelecer novos valores para os soldos dos militares, determinou reajuste mediante a aplicação de índices diversos, conforme cada posto, o que, segundo a tese defendida na exordial, configura expressa afronta ao art. 37, inciso X, da Constituição Federal. Assim, a controvérsia estabelecida cinge-se em verificar a natureza do aumento concedido progressivamente nos soldos auferidos pelos militares das Forças Armadas. Preconiza o inciso X do art. 37 da Carta Magna: (…) Extrai-se da referida norma constitucional que tal garantia isonômica de reajuste dos servidores se refere apenas à revisão geral anual de vencimentos. Sendo assim, nada obsta que seja editada lei específica alterando a remuneração e o subsídio de apenas uma determinada categoria de servidores públicos ou que aplique índices diferentes de reajuste para cada cargo público. A lei nº 11.784/2008 dispôs, em seus arts. 164 e 165, verbis: (…) Indubitavelmente, referida norma não versa sobre a revisão geral da remuneração assegurada anualmente aos servidores públicos. O aludido dispositivo definiu apenas novo escalonamento vertical entre os militares, concedendo reajustes que fizeram com que o valor do



soldo de cada posto se amoldasse a este escalonamento, modificando a estrutura da remuneração dos militares. Destarte, resta claro que os diversos percentuais, conferidos a alguns militares das Forças Armadas, originaram-se da fixação do salário-mínimo como importância inicial a ser auferida, repercutindo justificadamente de forma distinta nos padrões remuneratórios superiores ao mínimo legal adotado. Com o propósito de sanar a então aviltante remuneração inicial dos servidores militares, resta claro que o aumento concedido não se confunde com a revisão geral de vencimentos, insculpida no inciso X, do art. 37, da CF/88, com a redação conferida pela EC nº 19/98. Portanto, o reajuste remuneratório possui natureza diversa da revisão periódica dos vencimentos dos servidores públicos. Inocorre, por conseguinte, qualquer violação ao princípio da isonomia, invocado pela parte autora, pois além de não se tratar da revisão geral anual que demanda igualdade de reajuste, foi salientado que o novo escalonamento reflete a diferença de complexidade e de responsabilidade entre cada uma das graduações militares. (...) Sendo assim, não apresentando a lei nº 11.784/08 qualquer afronta ao texto constitucional, não merece prosperar o pedido veiculado na inicial". 2. O Recorrente alega que o Tribunal a quo teria contrariado os arts. 5º e 37 inc. II, da Constituição da República. Argumenta que "a presente demanda versa sobre o direito do recorrente a obter tratamento isonômico com relação à lei de revisão geral da remuneração dos servidores militares federais (Lei nº 11.784/08), que estabeleceu índices de aumentos diferenciados entre os graus hierárquicos das Forças Armadas". Afirma "consta[r] claramente disposto nesta lei [n. 10.331/2001] que a revisão geral de vencimentos se fará sem distinção de índices, extensivos aos proventos da inatividade e às pensões. No caso específico, e conforme se constata pelo exame das tabelas anexas à Lei, foi concedido índices diferenciados e inferiores aos dos soldados-recruta (137,83%). Com efeito, o apelante tem direito de reaver a diferença a partir da data de promulgação da Lei 11.784/2008, observados os parcelamentos previstos na mesma, haja vista que foi concedido reajuste com índices diferenciados e em datas distintas para os diversos graus hierárquicos das Forças Armadas". Analisados os elementos havidos nos autos, DECIDO. 3. Razão jurídica não assiste ao Recorrente. 4. O Supremo Tribunal Federal assentou serem legítimos e não ferir princípios da isonomia e da irredutibilidade de remuneração os reajustes setoriais para corrigir distorções salariais. Nesse sentido: "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. MILITAR. POSSIBILIDADE DE REAJUSTES SETORIAIS. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO"(ARE 655.938-AgR/RS, de minha relatoria, Segunda Turma, 4.10.2012). "Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDORES PÚBLICOS. MILITARES. REAJUSTES SETORIAIS. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I -É constitucional a concessão de reajustes setoriais para corrigir eventuais distorções remuneratórias sem que tal expediente implique em violação aos princípios da isonomia ou do reajuste geral de vencimentos. Precedentes. II -Agravos regimental improvido" (ARE 672.424-AgR/RS, Rel.Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJ 12.4.2012). "Agravos regimental em agravos de instrumento. 2. Servidores Públicos. reajustes setoriais. Possibilidade. Inocorrência a ofensa aos princípios da isonomia e ao reajuste geral de vencimentos. Precedente. 3. Agravos regimental a que se nega provimento"(AI 612.460-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 27.3.2008). "CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REAJUSTE DE VENCIMENTOS: reajustes setoriais. I. reajustes setoriais de vencimentos de servidores públicos com a finalidade de corrigir distorções: legitimidade. Inocorrência de ofensa ao princípio da isonomia e ao princípio da revisão geral inscrita no art. 37, X, da C.F. II. Embargos de declaração conhecidos como agravos. Não provimento deste" (RE 307.302-ED, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 22.11.2002). 5. Pelo exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 12 de outubro de 2012. Ministra Cármen Lúcia Relatora (STF - RE 716199 RS; Relatora Min. Cármen Lúcia; Julgamento: 12/10/2012)



Registre-se que o projeto de lei sob análise versa sobre a recomposição de vencimentos, remunerações, gratificações, proventos de aposentadorias e pensões dos servidores efetivos e comissionados da Câmara Municipal, em conformidade com a jurisprudência do STF, que entendeu que o legislador, ao se utilizar do termo "lei específica" no inciso X do art. 37 da Constituição da República, buscou "evitar que se imbuta no corpo de uma lei que trata de outro assunto, regra que conceda aumento", conforme palavras do Ministro Cezar Peluso, nas Adins 3.69-7/DF e 3.599-1/DF.

No tocante à competência legiferante do Município, o presente projeto acha-se amparado pelos artigos 30, I da Constituição da República, 171, I, da Constituição do Estado de Minas Gerais e 5º da Lei Orgânica do Município, por tratar de matéria de interesse eminentemente local.

HELY LOPES MEIRELLES explica o conteúdo de interesse local do seguinte modo:2

(...) o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.

Nesse aspecto, inquestionável a competência do município de Juiz de Fora para a regulamentação pretendida pelo projeto de lei em tela, haja vista a predominância do interesse municipal acerca da matéria tratada na proposição.

No tocante à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, verifica-se que não há vício, uma vez que cabe à Câmara Municipal, privativamente, dispor sobre sua organização interna, conforme assevera o art. 27, inciso III, da Lei Orgânica Municipal, verbis:

Art. 27. Compete privativamente, à Câmara Municipal, exercer as seguintes atribuições, dentre outras:

(...)

III - organizar os seus serviços administrativos, prover os cargos e designar as funções respectivas;



IV - propor a criação ou a extinção dos cargos e funções de seus serviços administrativos e a fixação e a alteração da respectiva remuneração;

Prosseguindo na análise, insta ressaltar que são de iniciativa da Mesa da Câmara os projetos de organização de seus serviços, criação de cargos e respectiva remuneração, a teor do disposto no art. 15, § 1º e inciso III, do Regimento Interno da Câmara Municipal, verbis:

Art. 15. A Mesa Diretora é órgão colegiado e decidirá sempre pela maioria dos seus membros.

§1º Além das atribuições consignadas neste Regimento ou dele implicitamente resultantes, compete à Mesa Diretora a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara Municipal e especialmente:

(...)

III - propor ao Plenário projetos que criem, alterem e extingam cargos ou funções da Câmara Municipal, bem como a fixação da respectiva remuneração, observadas as determinações constitucionais e legais;

Portanto, verifica-se que o presente projeto encontra respaldo na Lei Orgânica Municipal e no Regimento Interno da Câmara Municipal, vez que sua iniciativa partiu da Mesa Diretora desta Casa Legislativa.

Há que se considerar, por fim, a aplicabilidade da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece a necessidade de impacto orçamentário-financeiro, nos termos dos arts. 15, 16 e 17, verbis:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P224355



financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

Com efeito, consta nos autos estimativa do impacto orçamentário-financeiro para acobertar as despesas decorrentes da pretensa lei e declaração do ordenador de despesa de que "a despesa tem adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com o Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022".

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da matéria, arrimados nas disposições constitucionais e legais apresentadas, concluímos que o **projeto de lei é CONSTITUCIONAL e LEGAL.**



Por derradeiro cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. O Prof. HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra "Direito Administrativo Brasileiro", leciona:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou.



É o nosso parecer, s.m.j., o qual submetemos, sub censura, à consideração da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.

1 MADEIRA, José Maria Pinheiro. Servidor Público na Atualidade. 6. ed., Editora Lúmen Juris, pags. 259 a 261.

2 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.136.

Palácio Barbosa Lima, 12 de abril de 2022.

Marcelo Peres Guerson Medeiros
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 12/04/2022
Vitor Alex Passos
Diretor Jurídico